



RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2018.11409.1.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Obras e serviços de engenharia.

2.2. Objetivo

Apurar os Contratos cujas execuções ainda estejam acabadas ou não iniciadas.

2.3. Unidade fiscalizada

Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.

2.4. Período de realização

01.10.2018 a 26.04.2019.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Ivan Juncioni de Arauz TC nº 20.270.

Rafael Peçanha Waissman TC nº 20.223.

Teófilo Bertolino Brotas TC nº 20.313.

2.7. Procedimentos

- Observância aos procedimentos descritos no “Manual de Fiscalização” da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no que couber.
- Diligências a órgãos e entidades da PMSP para aquisição de informações.



- Consulta e análise dos elementos do TC nº 004463/2018 e dos processos administrativos (PAs) SEI nº 6014.2019/0000625-4 (SEHAB) e nº 6022.2019/0001206-1(SIURB).
- Avaliação da conformidade e tratamento das informações encaminhadas pelos órgãos e entidades da PMSP.

2.8. Siglas

Atricon	– Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.
CAPS	– Centro de Atenção Psicossocial.
CEI	– Centro de Educação Infantil.
CEU	– Centro Educacional Unificado.
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça.
COHAB	– Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.
EMEF	– Escola Municipal de Ensino Fundamental.
EMEI	– Escola Municipal de Educação Infantil.
FMSAI	– Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.
FUNDURB	– Fundo de Desenvolvimento Urbano.
MPOG	– Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
NBR 14.653	– Norma Brasileira de Avaliação de Bens.
PMSP	– Prefeitura Municipal de São Paulo.
SEHAB	– Secretaria Municipal de Habitação.
SIURB	– Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.
SMSUB	– Secretaria Municipal das Subprefeituras.
SPOBRAS	– São Paulo Obras.
SPTRANS	– São Paulo Transporte.
TCE-ES	– Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.
TCE-MG	– Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
TCE-PR	– Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
TCE-RS	– Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.
TCE-SP	– Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
TCU	– Tribunal de Contas da União.
UBS	– Unidade Básica de Saúde.
UPA	– Unidade de Pronto Atendimento.



3. RESULTADOS

3.1. Introdução

A presente Auditoria tem como objetivo apurar os contratos de obras cujas execuções ainda estejam inacabadas no Município de São Paulo.

Com o objetivo de delimitar o universo de contratos de obras e considerar aquelas de maior materialidade e relevância econômica e social, foram solicitadas informações aos órgãos da Administração direta e indireta do Executivo Municipal sobre contratos em vigência de obras (incluindo reformas, manutenção, adaptação, melhorias etc.) com valor inicial acima de R\$ 1.500.000,00.

Os jurisdicionados consultados informaram a existência de 289 obras inacabadas (em andamento, não iniciadas e paralisadas) com contratos que totalizam R\$ 16,1 bilhões (valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018).

De posse das informações fornecidas, foi elaborado este relatório abordando aspectos relativos ao andamento das obras como: andamento financeiro, atrasos, paralisações e aditivos. Foram analisados também os reflexos provocados pelas intercorrências ocorridas ao longo do ciclo de vida do contrato, destacando-se os potenciais prejuízos financeiros e sociais.

3.2. Definições e Critérios

O presente trabalho adotou os seguintes critérios para classificar o status das obras do município tendo por base as informações fornecidas pelos jurisdicionados:

Obra inacabada: Obra objeto de contrato administrativo firmado pelo Executivo Municipal, com objeto ainda não recebido de forma definitiva, ainda que o contrato tenha sido rescindido. É um conceito genérico, podendo assumir o status de obra paralisada, não iniciada ou em andamento.

Obra paralisada: Obra informada com o status de “Paralisada” ou “Suspensa”. A obra informada com o status de “Não iniciada” ou “Aguardando Ordem de Início”, em que foram constatados medições ou pagamentos realizados a qualquer título, ainda que não estejam relacionados diretamente com a execução da obra (ex.: mobilização, canteiro de obras, projetos, vigilância, licenciamento ambiental etc.), também foi considerada como obra paralisada.

Obra não iniciada: Obra informada com o status de “Não iniciada”, sem medições ou pagamentos realizados, com ou sem ordem de início.

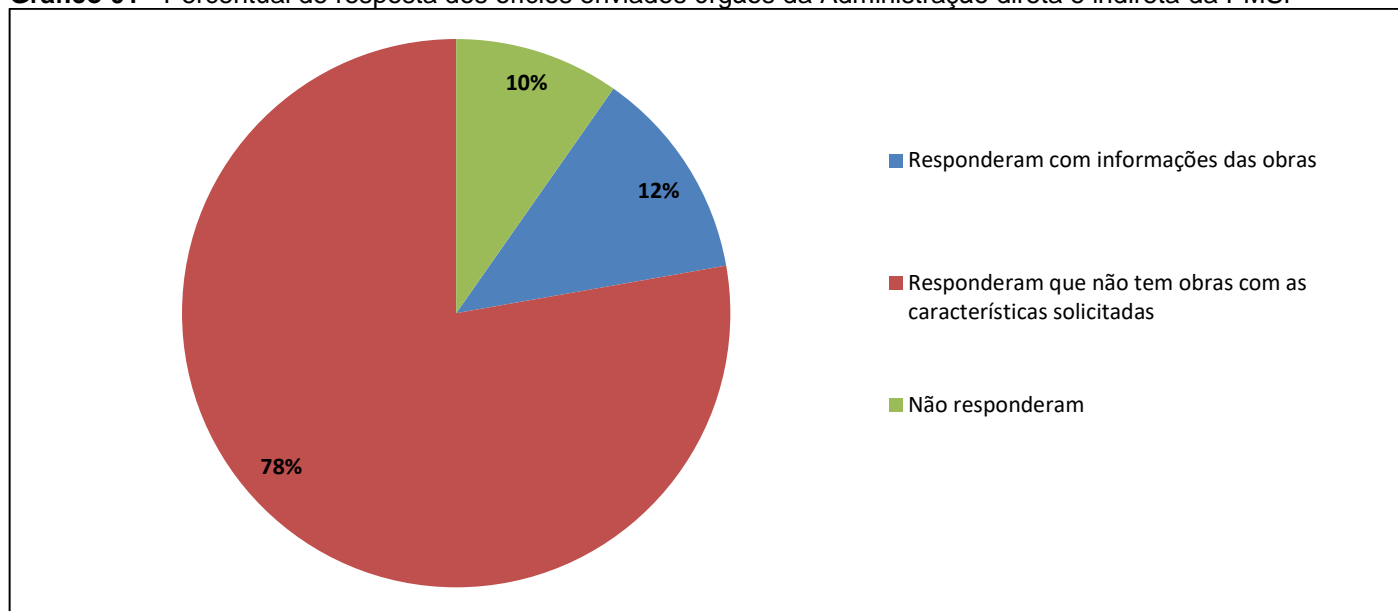
Obra em andamento: Obra informada com o status de “em andamento”.

3.3. Levantamento das Obras inacabadas

A auditoria iniciou os trabalhos com base em informações obtidas no TC 72.004.463/18-34, em que foram oficiados órgãos da Administração direta e indireta da PMSP, em maio/2018, solicitando informações sobre a existência de contratos cujos objetos tratem de obras civis, com valores superiores a R\$ 1.500.000,00.

Do total de 72 jurisdicionados consultados, 9 confirmaram a existência de contratos nas condições acima, 56 responderam que não tinham contratos com essas condições e 7 não responderam, conforme o **Gráfico 01**.

Gráfico 01 - Percentual de resposta dos ofícios enviados órgãos da Administração direta e indireta da PMSP



Fonte: Própria. Levantamento de obras inacabadas, com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados no TC 72.004.463/18-34.

Constatou-se que as obras inacabadas com valores contratuais superiores a R\$ 1.500.000,00 estão concentradas em apenas 6 jurisdicionados. São eles: SPTRANS, SEHAB, COHAB, SIURB, SMSUB e SPOBRAS. Em seguida, foi solicitado que essas Secretarias/Empresas preenchessem questionários com informações a respeito dessas obras.

Após o início dos trabalhos de auditoria, o Tribunal foi solicitado a participar de um levantamento de obras paralisadas, em âmbito nacional, realizado a partir de questionário elaborado em conjunto pelo TCU, CNJ e Atricon. Com base nesse questionário, e em face das demandas adicionadas por essas entidades, novas informações foram coletadas pela equipe de Auditoria do TCM-SP, em complemento ao levantamento realizado nesta Auditoria.



As informações solicitadas, relacionadas a esta Auditoria, são apresentadas no **Quadro 01**:

Quadro 01 – Informações solicitadas aos jurisdicionados a respeito de obras inacabadas

1. Classificação	16. Valor inicial da obra a Po (R\$)
2. Descrição sucinta da obra	17. Valor atual da obra após aditivos a Po (R\$)
3. Fonte principal de recursos	18. Valor total medido a Po (R\$)
4. Número do convênio	19. Valor total pago a Po (R\$)
5. Conveniente	20. Data de início da obra
6. Valor previsto pelo conveniente (R\$)	21. Data inicial prevista no contrato inicial para a conclusão da obra
7. Valor da contrapartida (R\$)	22. Data estipulada no último termo aditivo de prazo para a conclusão da obra
8. Valor repassado pelo conveniente (R\$)	23. Data da última medição da obra
9. Situação do convênio	24. Data do último pagamento
10. Instituição financeira	25. Data de paralisação da obra
11. Valor do financiamento (R\$)	26. Motivo da paralisação
12. Valor repassado pelo financiador (R\$)	27. Perspectiva de retomada/conclusão
13. Número do contrato	28. Tipo de paralisação
14. Nome da empresa ou consórcio	29. Ordem de Paralisação
15. CNPJ da empresa ou consórcio	30. Situação da obra / Status informado pelo Jurisdicionado

Fonte: Própria. Elaborado com base no questionário nacional de obras paralisadas TCU/CNJ/Atricon.

Após a coleta de informações, constatou-se a necessidade de correções e complementações dos dados recebidos. Esse trabalho de consolidação foi feito junto às secretarias, empresas públicas e subprefeituras, bem como por meio de pesquisas realizadas pela própria equipe de auditoria, em consultas ao Diário Oficial do Município e ao sistema Átomo-Radar do TCM-SP, o qual agrupa informações sobre licitações, contratos e aspectos financeiro-orçamentários dos contratos da PMSP.

A síntese das informações levantadas é apresentada no **Anexo 01** (Peça 7).

A seguir, apresentam-se os resultados e conclusões alcançados pela equipe de Auditoria.

3.4. Deficiências nos controles dos contratos de obras da Administração Municipal

Inicialmente, cumpre registrar que a Administração Municipal não dispõe de um controle centralizado que consolide informações sobre o andamento das obras públicas.

Uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, cujo objetivo foi avaliar o sistema de obras do Governo Federal, resultou em determinação para o acompanhamento da implementação do



Cadastro Geral de Obras custeadas com recursos federais (Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário), que posteriormente resultou no lançamento do Painel de Obras Públicas¹ pelo MPOG.

Destaca-se que há órgãos de controle que desenvolveram sistemas que operam de forma a consolidar e dar publicidade aos dados de Obras das respectivas esferas administrativas, como é o caso do Geoobras,² dos Tribunais de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) e do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), o Mapa de Obras,³ do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e o SISCOP,⁴ do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). No que tange à PMSP, não constam sistemas ou bancos de dados semelhantes que consolidem as informações relativas às obras.

Durante a presente Auditoria, foi constatada deficiência na gestão dos contratos de obras dos órgãos e entidades da PMSP, evidenciada pela incompletude do atendimento às requisições. Cita-se como exemplo que, do total de 106 obras paralisadas, em 64 delas não houve resposta sobre a perspectiva de suas retomadas/conclusões.

A necessidade de consulta a diversos departamentos da mesma secretaria, subprefeitura e empresa pública para o preenchimento do questionário, revela a ausência de um sistema gerencial que organize e centralize as informações atualizadas dos andamentos físicos e financeiros das obras, contemplando os contratos principais e acessórios (contratos de gerenciamento).

Ainda que haja algum controle do andamento dos contratos de obras, individualmente no âmbito de cada órgão e entidade, não se verificou a existência de um controle gerencial reunindo as informações de modo estruturado de todos os contratos de obras no âmbito da Administração Municipal, na medida em que foi necessário consultar todas as secretarias, subprefeituras e empresas públicas do município para a coleta de dados com vistas à elaboração do presente trabalho.

Assim, evidencia-se deficiência no controle dos contratos de obras da PMSP e a ausência de um sistema centralizado e atualizado de informações, que auxilie a Administração na tomada de decisões, bem como viabilize a transparência de informações de modo estruturado, com vistas a possibilitar o controle por parte dos diversos atores envolvidos, em especial o controle social, sobre o andamento físico e financeiro dos contratos de obras e outros contratos a elas associados no âmbito municipal.

¹ <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>

² <https://geoobras.tce.mg.gov.br/cidadao/>

<https://geoobras.tce.es.gov.br/Cidadao/>

³ <http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/Obras/Mapa>

⁴ http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siscop



Além disso, faz-se necessária a criação de sistemas gerenciais com informações atualizadas das obras do Município, por parte da Administração Municipal e do Tribunal de Contas, que acompanhem os contratos de obras e possibilitem a tomada de decisões estratégicas de forma tempestiva, bem como forneçam informações aos diversos órgãos de controle e partes interessadas na realização das obras, dentre elas, por exemplo, a sociedade civil e os meios de comunicação.

3.5. Modelo de contratação e sua repercussão na identificação de obras inacabadas e na gestão desses contratos

O modelo das contratações utilizado, em alguns casos, pela PMSP afetou o levantamento das obras inacabadas. Nota-se que, no contexto de um mesmo contrato, é possível a existência tanto de obras concluídas dentro do cronograma inicial quanto de obras paralisadas, não iniciadas, atrasadas etc.

Nesses casos, tornou-se necessária a verificação dos estágios de execução de cada obra englobada pelo contrato para obter conclusões consistentes. Com o objetivo de mitigar essa limitação, nos casos em que os contratos englobam diversas intervenções “independentes” e distintas, foram requisitados os andamentos financeiros específicos de cada obra para os jurisdicionados.

Em outros casos, o modelo de contratação possibilitou alterações consideráveis dos valores iniciais das obras contratadas, sem que o valor total do contrato tenha sido alterado significativamente.

A seguir citam-se exemplos das situações mencionadas acima:

a. Contrato nº 148/SIURB/14

Trata-se de uma única contratação realizada em 2014 e com prazo inicial de 12 meses cujo objeto envolve a construção de 11 escolas com orçamentos e cronogramas independentes. Do ponto de vista da execução financeira relativa ao contrato, ele se encontra vigente e em andamento, levando a entender que a execução do cronograma físico-financeiro vem sendo cumprida conforme previsão inicial.

Contudo, neste contrato observa-se que existem obras concluídas, em andamento e não iniciadas. Todas com orçamento e cronogramas independentes. As informações sobre o Contrato nº 148/SEHAB/14 são apresentadas no **Quadro 02**.



Quadro 02 – Informações sobre o Contrato nº 148/SEHAB/14

Contrato nº	Descrição sucinta da obra	Valor do contrato, após aditivos a Po (R\$)	Status segundo os critérios da Auditoria
148/SIURB/14	Construção CEI Setor 3006 - Rua Três Corações	4.928.531,83	Concluída
	Construção CEI Setor 3002 - Elisia Gonçalves - R. Elisia Gonçalves cont Pastoral	3.866.784,36	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 3004 - Andrômeda - R. Constelação de Andrômeda	4.489.558,81	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 3008 III - Jequirituba - Est Jequirituba x Est Barro Branco	4.330.896,37	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 3010 - Belmira Marin - Av. D Belmira Marin x Olavo C Sem	4.308.373,24	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 3014 - Antônio Burlini - R. Antônio Burlini prox. Ana Velha	4.378.245,93	Em Andamento
	Construção CEI Setor 3015 - João Honório - R. João Honório Caixeta x Henr Muzzio	4.073.618,69	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 5505 - Orlando Pontes - R. Orlando Pontes x Saverio Donato	4.117.446,25	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 5506 I - Domenico Lanzetti - R. Domenico Lanzetti x Batista Cirri	4.802.144,55	Não Iniciada
	Construção CEI Setor 5802 - Jose Marinoni - R. Monsenhor Jose Marinoni	4.273.421,64	Não Iniciada
	Construção CEI/EMEI Setor 3010 - Belmira Marin - Av. D. Belmira Marin x Olavo C Sem	7.930.227,06	Não Iniciada

Fonte: Própria. Dados informados pelos jurisdicionados e informações extraídas do Sistema SEI.

b. Contratos nºs 033/SEHAB/12 e 036/SEHAB/12

As informações sobre os Contratos nºs 033 e 036/SEHAB/12 apresentadas no **Quadro 03** também trouxeram dificuldade para equipe técnica obter a medição detalhada de cada obra. Para solucionar inconsistências recorreu-se aos Relatórios de Gerenciamento de Obra, pois as informações enviadas pelo jurisdicionado não foram suficientes para esclarecer o andamento de cada uma.

Quadro 03 – Informações sobre os Contratos nºs 033/SEHAB/12 e 036/SEHAB/12

Contrato nº	Descrição sucinta da obra	Valor inicial da obra a Po (R\$)	Valor atual da obra, após aditivos a Po (R\$)	Valor total pago a Po (R\$)	Status segundo os critérios da Auditoria
033/SEHAB/12	DOMENICO MARTINELLI - Os serviços a serem realizados compreendem a implantação de 267 UH's e infraestrutura: redes de água, esgoto, drenagem, pavimentação canalização de córrego e iluminação pública.	137.362.592,28	155.753.300,57	80.418.855,19	Em Andamento
	VIELA DA PAZ - Construção e implantação de 562 UH's em condomínios e 7 UH's embrião. Serão executados ainda os serviços de canalização do córrego, recuperação ambiental e infraestrutura: redes de água, esgoto, drenagem e iluminação pública, construção de ponte para travessia de veículos.	137.362.592,28	155.753.300,57	80.418.855,19	Em Andamento
036/SEHAB/12	HELIÓPOLIS GLEBA G - CONDOMÍNIO B - Construção e implantação de 221 UH, divididas em 14 blocos, de A ao N, além dos serviços de infraestrutura.	167.814.878,03	167.814.878,03	3.414.023,85	Em Andamento
	SABESP 2 - Para esta etapa de obra, a área de intervenção é equivalente a 39.850 m ² e contempla os serviços necessários para a implantação de 480 UH's (Condomínios 4 e 5) e a complementação do viário público.	167.814.878,03	167.814.878,03		Não Iniciada
	SÃO PEDRO/LIVIERO - Remoção das moradias locadas em áreas públicas e particulares da favela São Pedro, e parte das moradias localizadas na favela Liviero, com construção de 100 UH's e execução da rede de esgoto.	167.814.878,03	167.814.878,03		Não Iniciada

Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.



No Contrato nº 036/SEHAB/12, por exemplo, o jurisdicionado informou o mesmo valor inicial para cada uma das três obras, e não o valor de cada uma isoladamente, e no Contrato nº 033/SEHAB/12, além de informar o mesmo valor inicial para duas obras, informou o mesmo valor total pago a Po nessas obras.

c. Contrato nº 026/SEHAB/12

O Contrato nº 026/SEHAB/12 é um exemplo de remanejamento orçamentário das obras dentro de um mesmo contrato, que pode desfigurar as características constantes no projeto básico do edital de licitação.

O **Quadro 04** mostra alterações significativas dos valores aditados das obras em relação aos iniciais, com acréscimos de até 220% e supressões de 36%. Apesar dessas alterações, o valor total do contrato sofreu acréscimo de somente 2,9%.

Quadro 04 – Informações sobre o Contrato nº 026/SEHAB/12

Contrato no	Descrição sucinta da obra	Valor inicial da obra a Po (R\$)	Valor atual da obra, após aditivos a Po (R\$)	Variação do valor da obra a Po (R\$)	Variação do valor da obra a Po (em %)
026/SEHAB/12	3M / CLUBE DE PESCA STA. BARBARA - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	39.300.776,89	32.223.828,69	-7.076.948,20	-18,0%
	Balneario / Mar Paulista/ Ingai - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	31.338.587,30	30.478.489,18	-860.098,12	-2,7%
	Bandeirantes/ Dois/ Jd. Apurá/ Paulistas/ REP LOTES 10/11/12 QD1 B. APURA - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	38.209.608,98	35.263.392,46	-2.946.216,52	-7,7%
	Cidade Júlia/ Ângelo Remazotti/ Missionária V/ Papa Gregório Magno - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	37.276.214,84	96.262.237,70	58.986.022,86	+ 158,2%
	Jardim Eldorado / Mata Virgem - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	92.892.294,61	72.198.234,72	-20.694.059,89	-22,3%
	Jd. Orion/ ORION / Jardim IMPERIO - INVASAO - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	96.789.080,73	61.906.029,29	-34.883.051,44	-36,0%
	Parque São José I e II - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	36.398.788,43	33.123.094,97	-3.275.693,46	-9,0%
	Paulino Alves Escudeiro - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade em áreas degradadas de Manancial hídrico da bacia Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 5	9.916.535,99	31.754.314,46	21.837.778,47	+ 220,2%
Total		382.121.887,77	393.209.621,47	11.087.733,70	2,9%

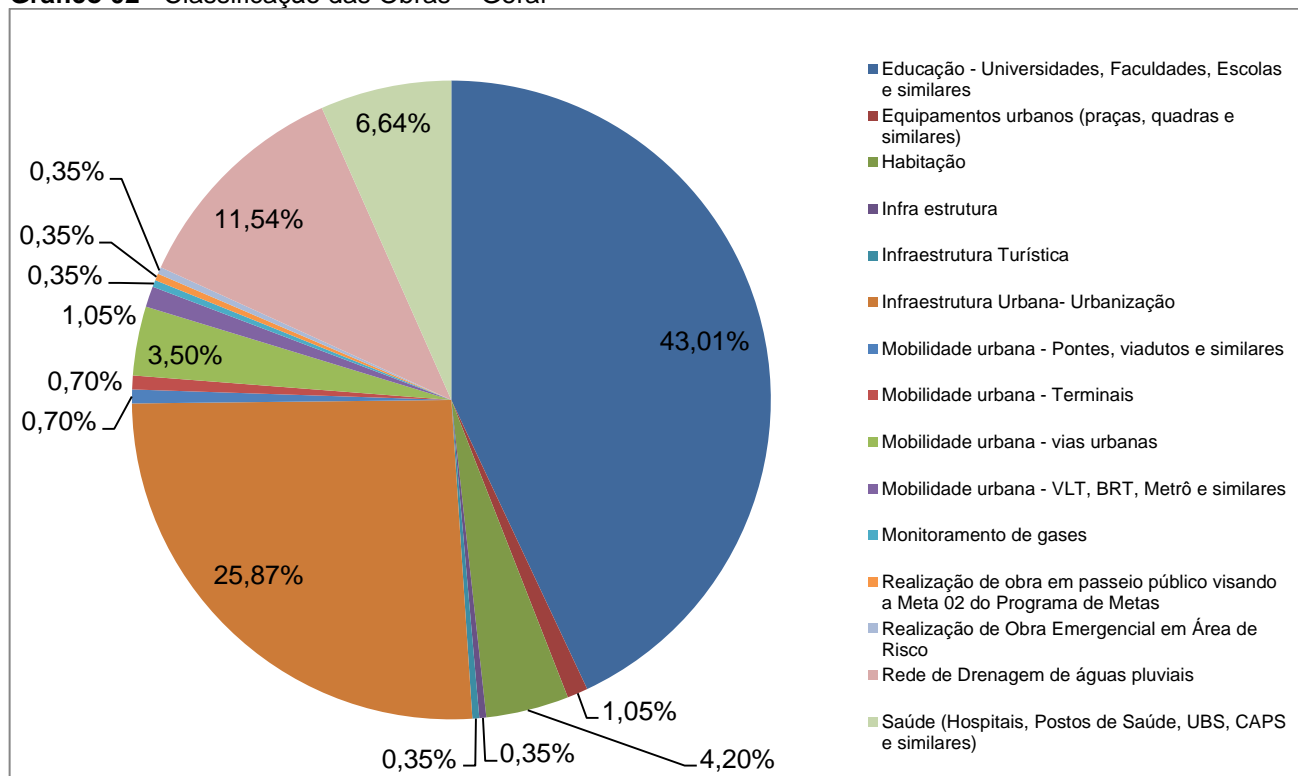
Fonte: Levantamento de obras inacabadas, com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Os exemplos acima demonstram que o modelo de contratação de várias obras num mesmo contrato dificulta a gestão, os controles sociais e dos órgãos de fiscalização e a transparência das informações, bem como possibilita a desfiguração do objeto contrato.

3.6. Panorama geral das obras inacabadas

O levantamento mostrou o total de 289 obras inacabadas da Administração direta e indireta do Município. A classificação dessas obras é apresentada no **Gráfico 02**.

Gráfico 02 - Classificação das Obras – Geral



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Constata-se no gráfico acima que mais de 80% das obras inacabadas se referem às áreas da educação, da infraestrutura urbana-urbanização e da rede de drenagem de águas pluviais.

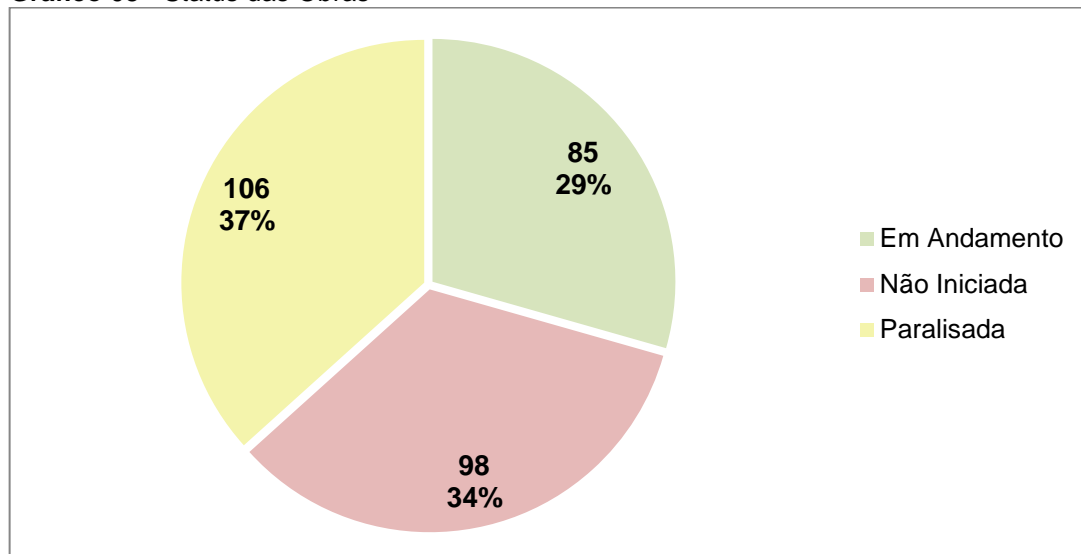
Destaca-se a área da educação, com um total de 123 obras inacabadas, ou seja, um percentual de 43% do total de 289 obras inacabadas no município.

3.7. Status das Obras

Preliminarmente, cumpre destacar que foram identificados pagamentos em 37 obras classificadas pelos jurisdicionados como “Não iniciada” ou “Aguardando Ordem de Início (O.I)”, mas que a Auditoria as classificou como “Obra Paralisada”.

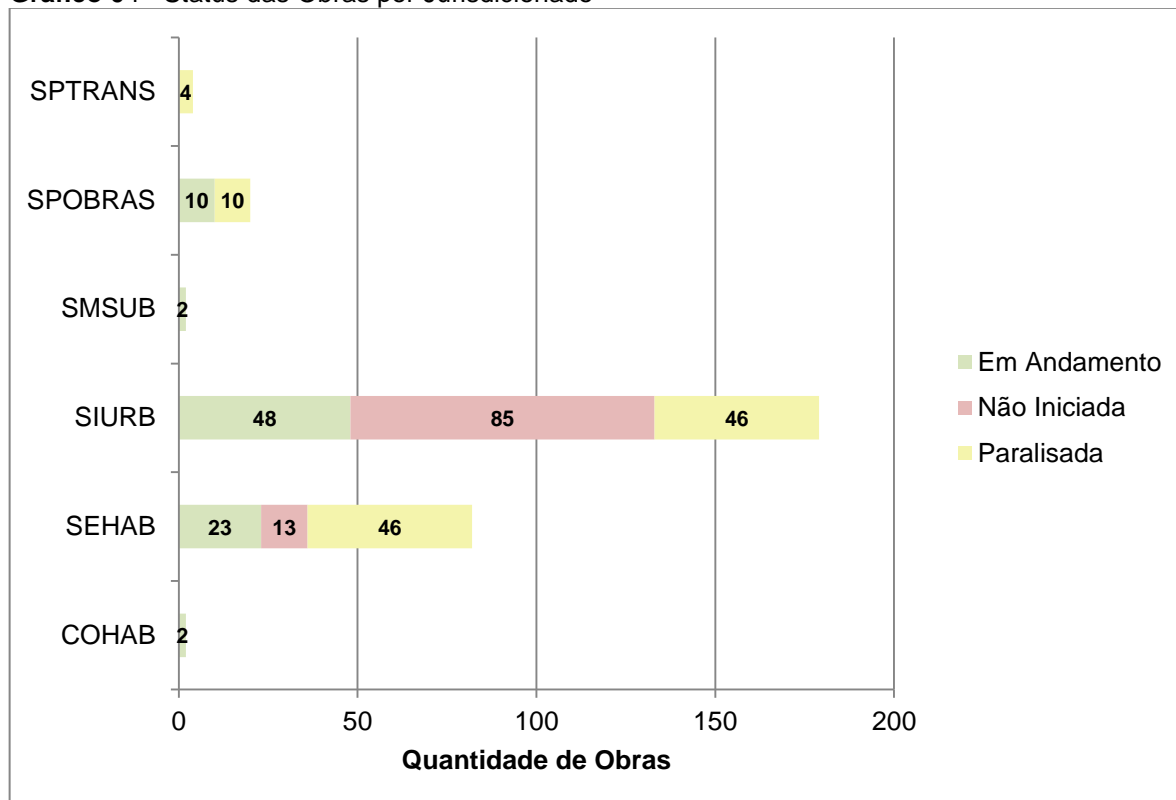
O status das obras foi definido pela equipe de auditoria com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados e nos critérios definidos no subitem 3.2. Assim, do total de 289 obras inacabadas, chegou-se a 98 obras não iniciadas, 85 em andamento e 106 paralisadas. Os **Gráficos 03** e **04** apresentam os quantitativos de obras por status.

Gráfico 03 - Status das Obras



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Gráfico 04 - Status das Obras por Jurisdicionado



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Destaca-se que as 98 obras não iniciadas estão concentradas em duas Secretarias, sendo 85 na SIURB e 13 na SEHAB. Nesses órgãos também estão concentradas as maiores quantidades de obras paralisadas com 46 cada.

3.8. Atraso das Obras

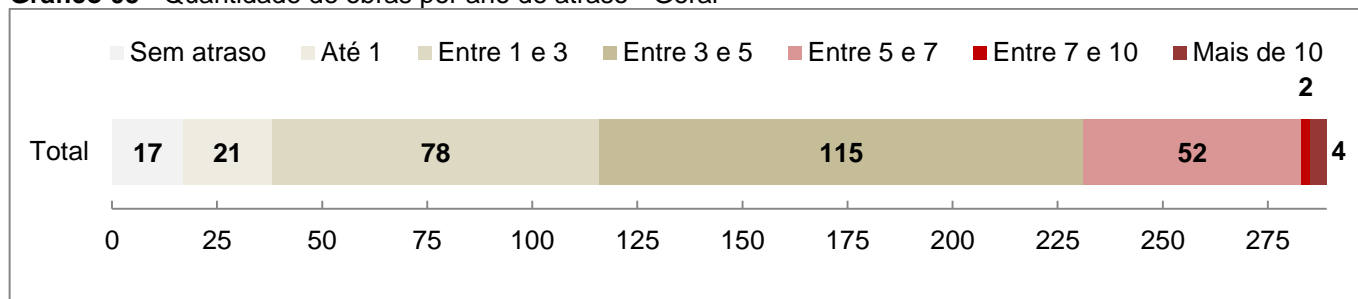
Um aspecto relevante evidenciado no levantamento se refere à quantidade de obras atrasadas, que foi definida como aquela que ultrapassou a data prevista no contrato inicial para a sua conclusão.

Para a quantificação do percentual de obras atrasadas, foi considerado o tempo decorrido desde a previsão inicial de conclusão da obra até 30 de março de 2019.

Foi constatado que do total de 289 obras, 272 estão atrasadas (94%). Destaca-se que 173 obras (60%) apresentam atrasos superiores a 3 anos, 58 delas com atrasos superiores a 5 anos, chegando, em alguns casos, a mais de 10 anos de atraso. A média de atraso observada das obras foi de 3 anos e 5 meses.

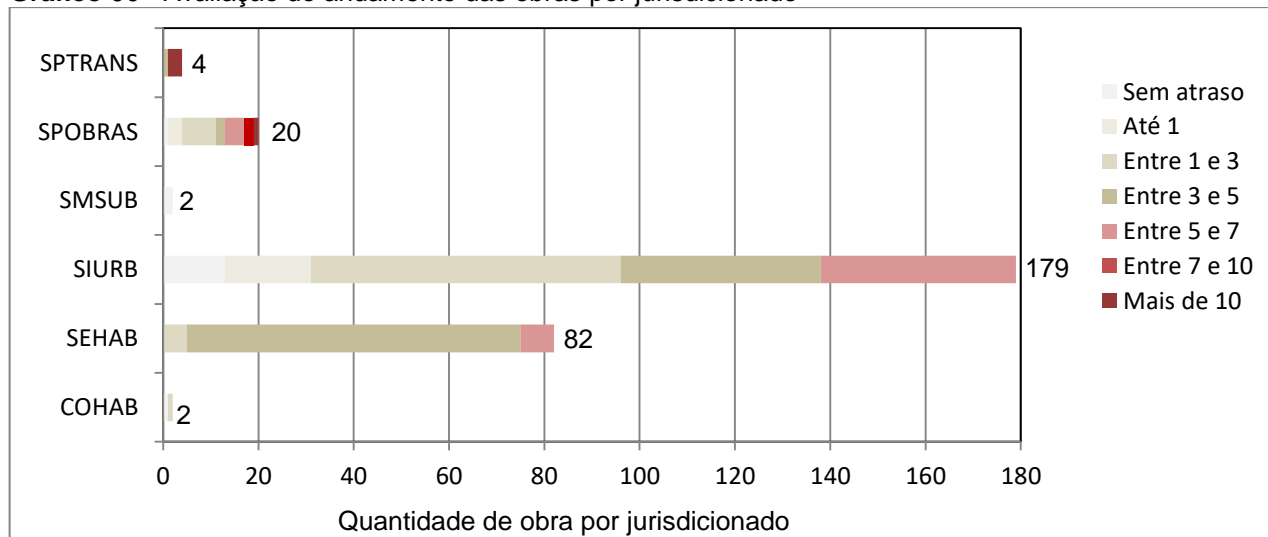
Os **Gráficos 05** e **06** apresentam a quantidade de obras por tempo de atraso, a maioria dessas em SEHAB e SIURB.

Gráfico 05 - Quantidade de obras por ano de atraso - Geral



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Gráfico 06 - Avaliação do andamento das obras por jurisdicionado



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

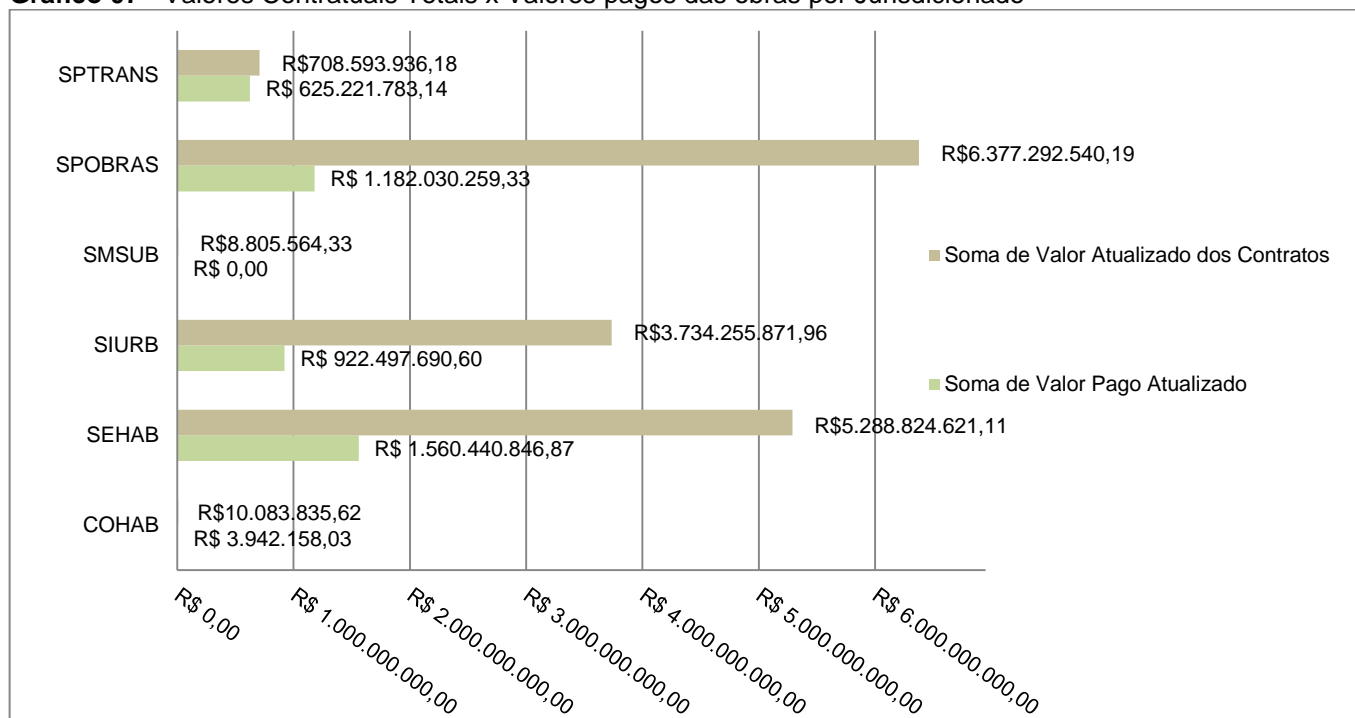
Conforme o **Gráfico 06**, constata-se que as obras com atrasos superiores a 3 anos estão concentradas na SIURB e na SEHAB, sendo 83 e 77, respectivamente.

3.9. Valores das Obras

O valor total dos contratos, após aditivos, das 289 obras é de R\$ 16,1 bilhões. O valor das obras varia de R\$ 1,6 a R\$ 785,2 milhões (valores atualizados pelo IPC-FIPE até dez/2018). Os **Gráficos 07** e **08** apresentam os valores contratuais e pagos das obras, por órgão e status, respectivamente.



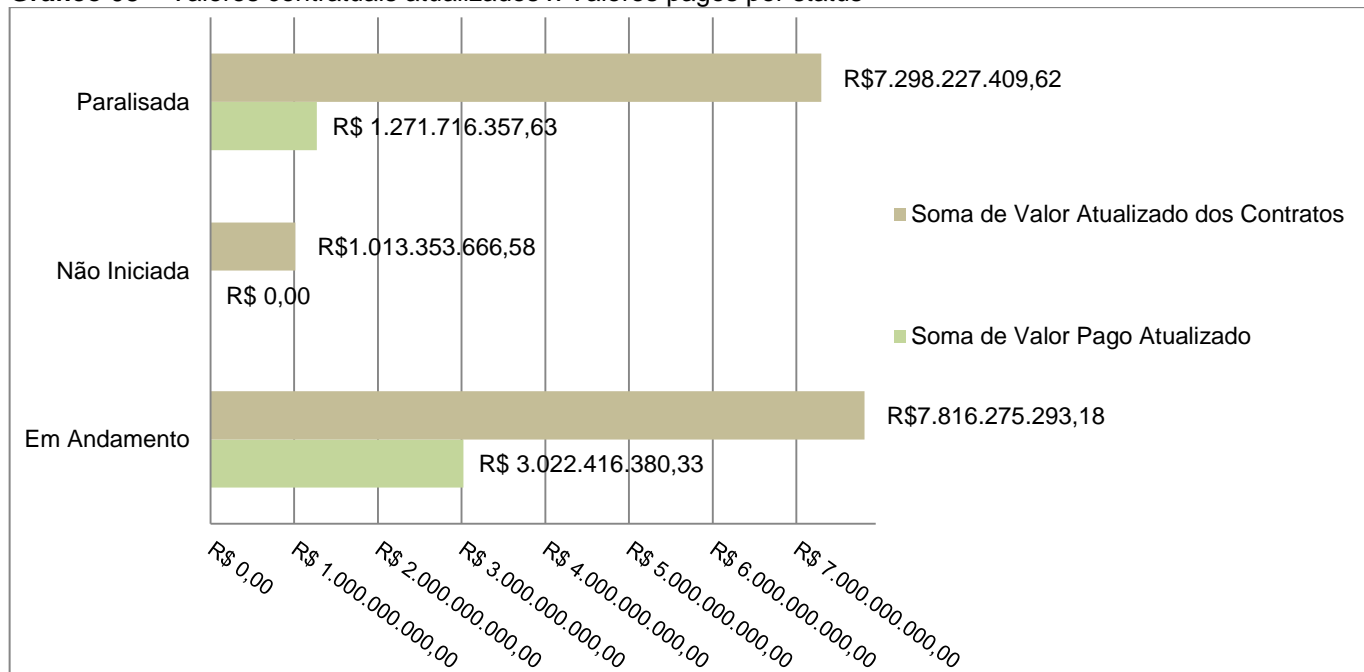
Gráfico 07 - Valores Contratuais Totais x Valores pagos das obras por Jurisdicionado



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

O saldo remanescente para a conclusão das obras será tratado no subitem **3.13**.

Gráfico 08 – Valores contratuais atualizados x Valores pagos por status



Fonte: Própria. Elaborado com base nas informações fornecidas pelos jurisdicionados.

O **Gráfico 09** apresenta o panorama geral das obras inacabadas com o valor inicial do contrato, o jurisdicionado, a data de início e o(s) ano(s) de atraso.



Gráfico 09 – Panorama geral das obras inacabadas – Valor inicial / Órgão / Data de início / atraso



Fonte: Levantamento de obras inacabadas – não inclui as obras da SPTRANS iniciadas antes de 2007



Casos Especiais de atraso

a. Contrato EMURB nº 0005701000 - Boulevard JK / Túnel Lineu de Paula Machado

O contrato tem por objeto a execução das obras do túnel de ligação entre as Av. Lineu de Paula Machado, Oscar Americano e Juscelino Kubitschek, com travessia sobre o rio Pinheiros, compreendendo inclusive os sistemas de acesso à Rua Atílio Innocenti.

As obras foram iniciadas em 1987 e compreenderam diversas intervenções relacionadas a túnel, avenidas, ponte, passagem inferior, passarela e paisagismo. Em novembro de 2010 foi realizada a última medição da obra.

O contrato atualmente encontra-se suspenso aguardando definições da Administração, conforme informado no TC 72.004.463.18/34.

b. Contratos da área de educação

Destaca-se que das 123 obras inacabadas da área de educação, existem 40 delas (CEIs, EMEIs, EMEFs) com contrato vigente desde 2011, sendo 3 em andamento, 21 não iniciadas e 16 paralisadas.

c. Contratos dos programas Mananciais e de Urbanização de favelas

Constata-se uma concentração de contratos da SEHAB iniciados em 2012, ainda não concluídos. Trata-se de contratos referentes aos Programas Mananciais e Urbanização de Favelas. Em geral, essas obras estão com 3 anos e 5 meses de atraso.

d. Contratos nºs 181, 182, 183 e 184/SIURB/2011

Tratam-se de contratos cujo objeto é o Prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes divididos em 4 lotes. O valor total desses contratos alcança o montante de R\$ 2 bilhões (valor a Po) assinados em 2011 e ainda não concluídos.

3.10. Obras Paralisadas

Da análise das informações fornecidas, constatou-se que a Administração Municipal possui 106 obras paralisadas, sendo 68 obras informadas pelos jurisdicionados como paralisadas ou suspensas e mais 38 com evidências de paralisação. Trata-se, em geral, de casos em que os jurisdicionados informaram que as obras não foram iniciadas ou que estavam aguardando ordem de início, porém, foram constatados pagamentos.



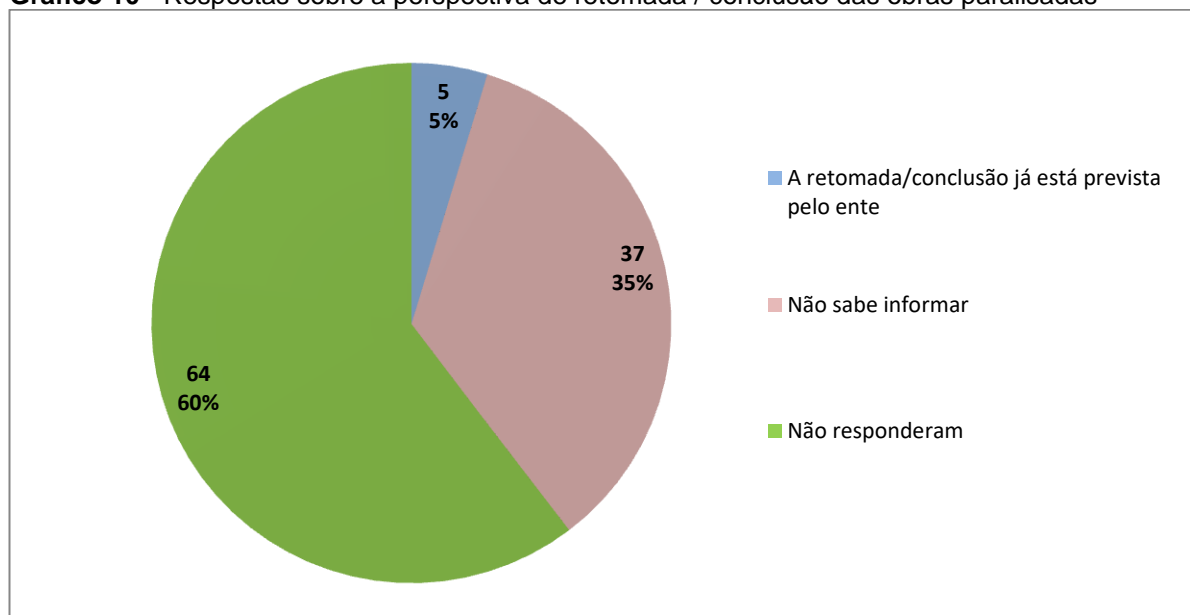
O principal motivo apontado no levantamento para a paralisação das obras é o contingenciamento de recursos próprios, revelando deficiência no planejamento orçamentário.

O valor para retomada e conclusão das 106 obras foi estimado em R\$ 5,86 bilhões (valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018). A título de comparação, o valor apresentado é superior à execução orçamentária de 2018 dos seguintes órgãos, empresa pública e fundos, conforme **Quadro 08**: SIURB, SEHAB, SPTRANS, FUNDURB e FMSAI.

3.10.1. Perspectiva, segundo os jurisdicionados, de retomada / conclusão

O levantamento também buscou informações dos contratantes a respeito da perspectiva de retomada/conclusão das obras. O **Gráfico 10** apresenta as informações fornecidas pelos jurisdicionados acerca da retomada/conclusão das 106 obras paralisadas.

Gráfico 10 - Respostas sobre a perspectiva de retomada / conclusão das obras paralisadas



Fonte: Própria. Elaborado com base em informações fornecidas pelos jurisdicionados.

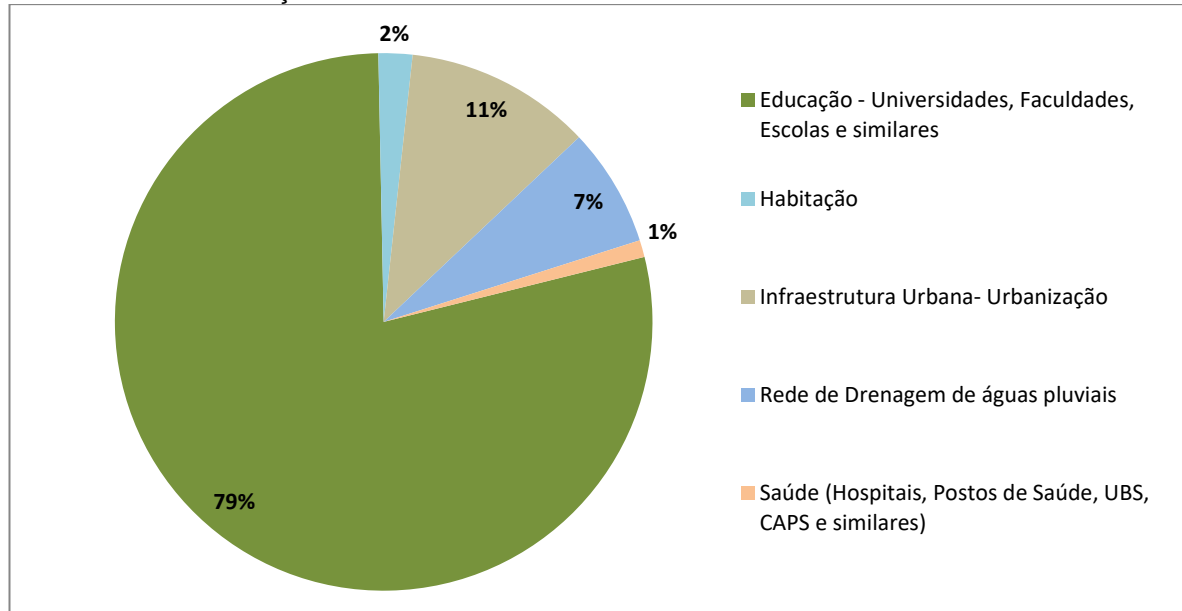
Em apenas 5% das obras paralisadas, os jurisdicionados responderam que a retomada/conclusão já está prevista pelo jurisdicionado, denotando as ausências de planejamento e de gestão financeira no sentido de viabilizar as conclusões dessas 106 obras, nas quais já foram investidos R\$ 1,4 bilhão.

3.11. Obras não iniciadas

A análise das informações fornecidas mostra que a Administração Municipal possui 98 obras contratadas que sequer foram iniciadas. Trata-se de casos em que os jurisdicionados informaram obras que não foram iniciadas, sem pagamentos realizados. São obras das áreas de educação, habitação, drenagem, infraestrutura urbana e saúde.

O levantamento mostrou que do total de 98 obras 77 são da área de educação, correspondendo a 79% das obras não iniciadas, conforme apresentado no **Gráfico 11**. O valor para o início e conclusão dessas obras foi estimado em R\$ 1,01 bilhão, conforme apresentado no **Gráfico 08**.

Gráfico 11 - Classificação das obras não iniciadas



Fonte: Própria. Elaborado com base em informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Conforme apresentado no **Quadro 05**, constata-se que há obras contratadas entre 2011 até 2016 que ainda não foram iniciadas.

Quadro 05 – Quantidades de obras não iniciadas x ano do contrato

Ano de assinatura do contrato	Quantidade de Obras não iniciadas
2011	21
2012	12
2013	0
2014	19
2015	22
2016	24

Fonte: Própria. Elaborado com base em informações fornecidas pelos jurisdicionados.

O **Quadro 06** a seguir destaca as obras não iniciadas mais antigas com contratos assinados em 2011. Elas se restringem a área de educação voltadas à construção de CEIs, EMEIs e EMEFs. Ao se analisar o prazo contratual inicial, verifica-se que essas obras deveriam estar concluídas em 2012.



Quadro 06 - Obras de CEIs, EMEIs e EMEFs não iniciadas de contratos de 2011

Contrato nº	Descrição das obras	Prazo contratual inicial para a conclusão das obras
126/SIURB/11	CEI Setor 4406 - Miguel de Quadros - R. Miguel de Quadros Marinho x R. Manajós	240
	EMEI Setor 2502 - Sonata ao Luar - Rua Sonata ao Luar, s/n	
	EMEI Setor 9601 - Gaspar Barbosa - Rua Gaspar Barbosa, s/n	
	EMEI Setor 9603 - Tibúrcio de Souza - R. Tibúrcio de Souza x R. Francisco Souto Mayor	
	EMEI Setor 9605 - Muturacá - Rua Rio Maturacá, s/n	
127/SIURB/11	CEI Setor 4403 - José Nunes - R. José Nunes dos Santos x R. Silveira Pires	240
128/SIURB/11	EMEI Setor 7601 - Cristóvão Jaques - Rua Cristóvão Jaques, s/n	240
130/SIURB/11	CEI Setor 1302 - Luiz Macário - Afonso Lopes Vier x Luiz Macário	240
	CEI Setor 2101 - César Pena Ramos - Rua César Pena Ramos, s/n	
131/SIURB/11	CEI Setor 6101 - Pavão - Rua Pavão, s/n	240
135/SIURB/11	CEI Setor 2203 (EMEI) - Boa Vista - Rua São João da Boa Vista, s/n	240
	EMEI Setor 2205 II Ângelo Cristianini - R. Ângelo Cristianini x R. Estrela Solitária	
	EMEI Setor 5803 - Abiquaras - Rua dos Abiquaras, s/n	
	EMEI e CEI Setor 2205 - Marta Brunet - R. Marta Brunet x R. Lorenzo Mavilis	
166/SIURB/11	EMEF Setor 3002 - Pastoral - R. João Mayer x R. Pastoral	240
	EMEI e CEI Setor 3806 - Xavier de Matos - R. João Xavier de Matos x R. das Vitáceas	
167/SIURB/11	CEI Setor 1802 - Mutuípe - R. Mutuípe x R. Riacho da Cruz	240
	CEI Setor 8105 - Sezefred - R. Ushikichi Tamyia x Tv .Augusto Fiat x Av. Sezefred	
	CEI Setor 8105 I - Avelina - Rua Avelina Pereira, s/n	
	EMEF e CEI Setor 8104 - Ushikichi - Estr. da Cachoeira x Ushikichi kamiya x Simão de A.	
	EMEI Setor 8104 - Sabiá - Rua dos Sabiás da Cantareira, s/n	

Fonte: Própria. Elaborado com base em informações fornecidas pelos jurisdicionados.

3.12. Obras em andamento

O levantamento mostra que a Administração Municipal possui 85 obras em andamento com valor contratual superior a R\$ 1,5 milhão. O valor para conclusão dessas está estimado em R\$ 4,8 bilhões (valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018).

Dessas 85 obras, poucas estão sendo executadas em conformidade com o prazo inicialmente pactuado.

Como exemplo, citam-se as obras de 12 CEUs que foram iniciadas entre dez/2015 e ago/2016, com data inicial prevista para conclusão entre novembro de 2016 a agosto de 2017, conforme apresentado no **Quadro 07**.



Após o período de paralisação e a conseqüente retomada no segundo semestre de 2018, o novo período de conclusão passou a ser entre dezembro de 2019 e fevereiro de 2020.

Quadro 07 - Obras de CEUs de contratos de 2015 e 2016 que foram retomadas em 2018

Descrição sucinta da obra	Contrato nº	Data de início da obra	Data inicial prevista no contrato inicial para a conclusão da obra	Data estipulada no último aditivo de prazo para a conclusão da obra
CEU Cidade Tiradentes - Rua Numa Pompilio, 120	025/SIURB/16	1 de agosto de 2016	31 de julho de 2017	29 de fevereiro de 2020
CEU Tremembé - Rua Baquió Preto, 93	025/SIURB/16	1 de agosto de 2016	31 de julho de 2017	31 de dezembro de 2019
CEU Taipas - Rua João Amado Coutinho, s/n	027/SIURB/16	1 de agosto de 2016	31 de julho de 2017	31 de dezembro de 2019
CEU Pinheirinho D'Água - Rua Camilo Zanotti, s/n	027/SIURB/16	1 de agosto de 2016	31 de julho de 2017	31 de dezembro de 2019
CEU Clube Escola Freguesia do Ó - Rua Jacutiba, 167	089/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	5 de dezembro de 2016	30 de dezembro de 2019
CEU Parque Novo Mundo - Rua Ernesto Augusto Lopes, 100	089/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	5 de dezembro de 2016	30 de dezembro de 2019
CEU José de Anchieta (Território) - Rua José Balangio, 108 x R. Valença	090/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	5 de dezembro de 2016	28 de fevereiro de 2020
CEU Carrão / Tatuapé (Território) - Rua Monte Serrat, 230	090/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	5 de dezembro de 2016	28 de fevereiro de 2020
CEU José Bonifácio (São Pedro) - Rua Professora Lucila Cerqueira, 194	091/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	30 de novembro de 2016	23 de fevereiro de 2020
CEU São Miguel - Rua José Ferreira Crespo, 495	091/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	30 de novembro de 2016	23 de fevereiro de 2020
CEU Clube Escola Vila Alpina - Av. Francisco Falconi, 83	092/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	5 de dezembro de 2016	30 de dezembro de 2019
CEU Parque do Carmo - Rua Guerra de Aguiar x Rua Gaspar Silva	092/SIURB/15	7 de dezembro de 2015	5 de dezembro de 2016	30 de dezembro de 2019

Fonte: Própria. Elaborado com base em informações fornecidas pelos jurisdicionados.

Portanto, a classificação das obras em andamento baseia-se nas informações fornecidas pelos jurisdicionados à época da coleta dos dados (fevereiro e março de 2019). Não se leva em conta a data em que a obra foi retomada, tampouco significa que o cronograma físico-financeiro previsto inicialmente no contrato esteja sendo cumprido, ou ainda, que a obra será concluída no novo prazo pactuado.

3.13. Saldo financeiro remanescente para a conclusão das obras

Os saldos remanescentes das 289 obras são de R\$ 5,86, R\$ 1,47 e R\$ 4,9 bilhões, para os totais das 106 obras paralisadas, 98 não iniciadas e 85 em andamento, respectivamente, totalizando R\$ 12,2 bilhões (valores atualizados pelo IPC-FIPE até dez/2018).

O saldo remanescente corresponde ao valor necessário para a conclusão da obra a partir da época da coleta das informações.



O **Quadro 08** apresenta as despesas da SIURB, SEHAB e o orçamento do FUNDURB e FMSAI para o ano de 2018, que representam os principais executores de obras da PMSP.

Quadro 08 - Orçamento 2018 - SIURB/SEHAB/FUNDURB/FMSAI em R\$

Órgão (+cód.)	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
FMSAI	421.215.283,00	483.461.421,63	423.979.101,89	335.512.143,55	332.961.491,63
FUNDURB	195.360.000,00	222.369.408,29	147.033.333,27	112.256.086,00	110.159.265,00
SEHAB	579.770.593,00	388.054.502,08	286.679.454,52	273.817.434,16	271.784.689,27
SIURB	775.777.849,00	301.646.328,94	139.523.352,52	115.465.483,95	105.267.359,09
Total	1.972.123.725,00	1.395.531.660,94	997.215.242,20	837.051.147,66	820.172.804,99

Fonte: Sistema Ábaco do TCM-SP – Despesas / 2018.

O saldo remanescente das obras excede em mais de 10 vezes os valores pagos pela SIURB, SEHAB e pelos fundos FUNDURB e FMSAI, durante a execução orçamentária de 2018, restando caracterizada a dificuldade da PMSP em concluir essas obras num prazo razoável, contando apenas com recursos próprios.

Considerando também o atraso das obras, ilustrado nos **Gráficos 05, 06 e 09**, reitera-se a deficiência na gestão desses contratos e a necessidade de a Administração buscar soluções no sentido de viabilizar as conclusões dessas obras.

Cabe destacar que, apesar de ser prática recorrente, o início de novas obras sem a conclusão das existentes infringe o artigo 45⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000).

Diante do exposto, resta evidenciado que a situação apresentada pelo levantamento indica um valor remanescente de pelo menos R\$ 12,2 bilhões para a conclusão dos contratos de obras inacabadas, estando 60% dessas obras com atrasos superiores a 3 anos.

Além disso, resta evidenciado que, em todo o período analisado, foi observado o início de novas obras sem a conclusão das existentes, em infringência ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000).

Por fim, fica evidente a necessidade de a Administração buscar soluções e adotar medidas visando uma gestão responsável do gasto público, motivando adequadamente novas

⁵ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

[...]

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.



contratações de obras, em face do montante de R\$ 12,2 bilhões necessários para as conclusões das 289 obras inacabadas.

3.14. Necessidade da verificação das atuais condições contratuais

Uma das consequências de um extenso período de atraso na execução de uma obra é a possível perda da condição contratual inicialmente pactuada, tendo em vista que as incertezas/distorções acerca de diversos aspectos do contrato como índices de reajuste, inflação e condições do mercado, tendem a aumentar ao longo do tempo.

Considerando a elevada quantidade de obras em atraso, torna-se relevante a verificação das atuais condições dos contratos de obras. Diante disso, cumpre destacar que uma das verificações necessárias é a comparação dos preços contratuais reajustados com os atuais preços de mercado, e a consecutiva avaliação da continuidade da execução do contrato ou a realização de uma nova licitação, em decorrência da perda da vantajosidade contratual.

3.15. Potencial prejuízo financeiro

O potencial prejuízo financeiro das 78 de 106 obras paralisadas no município de São Paulo foi estimado em R\$ 229 milhões (valor atualizado até dezembro/18).

Esse valor corresponde ao que já foi pago nas obras paralisadas, pelos serviços e obras já medidos e que não são mais passíveis de recuperação, salvo se essas obras forem retomadas. Cabe destacar que, neste montante, não estão inclusos os custos com desapropriação, reintegração de posse e gerenciamento de obras.

As 78 obras consideradas neste cálculo estão descritas no **Anexo 02 (Peça 8)**.

Para o cálculo do potencial prejuízo financeiro dessas obras paralisadas, adotou-se dois critérios: (i) obras com baixo percentual financeiro de execução com mais de um tipo de serviço e (ii) obras de edificações.

Foi utilizado o critério de baixo percentual financeiro de execução, pois, em algumas obras em que foram contratados mais de um tipo serviço, não é possível avaliar se determinados serviços já foram concluídos, com base apenas no percentual financeiro executado.



Como exemplo, o Contrato nº 028/SEHAB/2012⁶ prevê serviços de obras de saneamento, urbanização de favelas, regularização de loteamentos precários etc. Como 41% do cronograma financeiro já foi executado, não é possível afirmar, com segurança, se algum serviço foi ou não concluído.

Dessa forma, optou-se pelo conservadorismo, considerando no cálculo do prejuízo apenas os valores pagos nas obras paralisadas com mais de um tipo de serviço, cuja execução financeira foi inferior a 10% do valor contratual atualizado.

Para as edificações o critério se deu pelo fato de que essas obras não possuem condições de uso parcial, estando aptas somente após sua conclusão. São os casos das CEIs, EMEIs, EMEFs e UPAs.

Os valores anuais pagos em cada obra paralisada foram fornecidos pelos jurisdicionados, atualizados monetariamente até dez/18 pelo índice IPC-FIPE. Como não foi possível precisar as datas dos pagamentos, considerou-se que todos ocorreram em 1º de julho de cada ano.

Outros prejuízos

Além do prejuízo financeiro apresentado, cabe mencionar outros decorrentes da paralisação ou do não início das obras, mas que são de difícil mensuração. São eles:

Custo de oportunidade: é um termo empregado na Economia que indica o custo de uma decisão ou transação em termos das oportunidades renunciadas para que aquela decisão ou transação seja efetivada, levando em conta que uma aplicação de recurso pode ter uma destinação alternativa.

No caso das obras paralisadas, por exemplo, se em vez de a Municipalidade optar pelas obras listadas no **Anexo 02 (Peça 8)**, tivesse optado por realizar investimentos em valor menor ou em obras de menor vulto, os R\$ 229 milhões de prejuízo potencial poderiam ter sido mais bem empregados, uma vez que as chances de essas obras estarem concluídas seriam maiores e, provavelmente, já estariam trazendo benefícios à sociedade.

Custo da preservação: está relacionado com as despesas correntes que não fazem parte do contrato de obra, mas que a Administração vem tendo para manter íntegros os terrenos, equipamentos e infraestruturas que sobraram, com vistas a uma futura retomada da obra.

⁶ Jardim Capela / Santa Bárbara A - Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das Bacias Guarapiranga e Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - Lote 4.



Custo da indisponibilidade: está relacionado à falta do retorno que os investimentos trariam à população em geral. Ainda que não resolvessem o problema de demanda de suas respectivas áreas, a retomada e a conclusão das obras listadas no **Anexo 02** (Peça **8**), por exemplo, 22 escolas, 02 CEUs, 06 UPAs, aberturas de vias, reurbanização de favelas, canalização de córregos etc., contribuiriam para o desenvolvimento dos respectivos setores (educação, saúde, habitação etc.). A estimativa do custo social dessa indisponibilidade envolveria a análise da demanda por esses bens em cada política setorial.

3.16. Cálculo da depreciação física das obras

A metodologia de cálculo utilizada nessa auditoria é a descrita no trabalho “Cálculo do dano ao erário em obras paralisadas: Proposta metodológica do TCE-RJ à luz das normas brasileiras de avaliação” apresentado no XI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, e baseia-se nos critérios das normas brasileiras de engenharia de avaliações⁷, conforme descrita no **Anexo 03** (Peça **9**).

Duas das causas da depreciação física são os efeitos decorrentes da decrepitude e da deterioração, cujos conceitos são apresentados na NBR 14.653-1.

depreciação: Perda de valor de um bem, devido a modificações em seu estado ou qualidade, ocasionadas por:

- **decrepitude:** Desgaste de suas partes constitutivas, em consequência de seu envelhecimento natural, em condições normais de utilização e manutenção.
- **deterioração:** Desgaste de seus componentes em razão de uso ou manutenção inadequados.

Tendo em vista a impossibilidade de aferir o prejuízo decorrente da depreciação física das obras, em face da limitação dos recursos humanos disponíveis para a presente auditoria, apresenta-se a seguir um caso característico.

a) Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) - Contrato nº 015/SIURB/15

Para exemplificar o cálculo do dano ao Erário decorrente da depreciação física, cita-se o caso das UPAs do Contrato nº 015/SIURB/15, que foi rescindido sem o término das obras (**Figura 01**). As obras tiveram início em abril de 2015, com data inicial para conclusão em abril de 2016. Os últimos pagamentos ocorreram em dezembro de 2015. A paralisação das obras se deu em Agosto de 2016. O estado de conservação atual observado nas estruturas varia entre “Regular” e “Entre reparos simples e importantes”. Os cálculos são apresentados no **Quadro 09**.

⁷ Em especial a NBR 14653-2 Avaliação de bens – parte 2: Imóveis urbanos

Figura 1 – Obras Paralisadas – UPAs – Contrato nº 015/SIURB/15



UPA Cidade Tiradentes⁸



UPA Cidade Jaraguá⁹



UPA Jabaquara¹⁰



UPA Mooca



UPA Parelheiros



UPA Vila Mariana

⁸ Imagem obtida pelo Google Street View – (out/2017)

⁹ [://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/28/seis-das-quinze-unidades-de-saude-em-construcao-em-sp-estao-com-obras-paradas.ghtml](https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/28/seis-das-quinze-unidades-de-saude-em-construcao-em-sp-estao-com-obras-paradas.ghtml)

¹⁰ [://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/28/seis-das-quinze-unidades-de-saude-em-construcao-em-sp-estao-com-obras-paradas.ghtml](https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/28/seis-das-quinze-unidades-de-saude-em-construcao-em-sp-estao-com-obras-paradas.ghtml)



Quadro 09 - Prejuízo com depreciação física das UPAs do Contrato nº 015/SIURB/15

UPA	Estado de conservação	Valor Global (Po) - R\$	Valor Depreciável	Vida Útil (anos)	Idade (anos)	Tabela Ross-Heidecke	Prejuízo Depreciação Física (Po) R\$	Prejuízo Depreciação Física (Reajustado ¹) R\$
Cidade Tiradentes	3,5	2.075.472,24	1.660.377,79	60,0	2,5 (4% da vida útil)	0,346	574.490,72	617.716,25
City Jaraguá	3,5	2.025.855,88	1.620.684,70			0,346	560.756,91	602.949,08
Arthur Ribeiro de Saboia Jabaquara	2,5	2.092.923,08	1.674.338,46			0,1	167.433,85	180.031,82
Mooca	2	1.993.826,54	1.595.061,23			0,0455	72.575,29	78.035,96
Parelheiros	3	1.844.748,55	1.475.798,84			0,198	292.208,17	314.194,34
Vila Mariana	3	1.720.055,53	1.376.044,42			0,198	272.456,80	292.956,85
						Total	1.939.921,72	2.085.884,30

¹ Reajustado pelo índice "Estrutura Geral" de ago.16 a dez.18

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base no documento "Cálculo do dano ao erário em obras paralisadas: Proposta metodológica do TCE-RJ à luz das Normas Brasileiras de Avaliação".

Assim, estima-se que o prejuízo da depreciação física em vista da paralisação das 6 UPAs do Contrato nº 015/SIURB/15 é de R\$ 2.085.884,30. Cumpre destacar que nesse valor não está incluso o custo empregado em bens não reutilizáveis, como eventuais materiais inutilizados em vista da armazenagem inadequada, a exemplo de ferragens e formas.

3.17. Responsáveis

Vitor Aly - Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB.

Aloísio Pinheiro - Secretário Municipal de Habitação – SEHAB.

Alexandre Modonezi de Andrade - Secretário Municipal das Subprefeituras – SMSUB.

Maurício Brun Bucker - Presidente da SPObras.

Alexsandro Peixe Campos - Diretor Presidente da COHAB.

Paulo César Shingai - Diretor Presidente - SPTrans.

4. CONCLUSÃO

4.1. Resta evidenciada a deficiência no controle dos contratos de obras por parte da Administração Municipal (subitem **3.4**).

4.2. Faz-se necessária a criação de sistemas gerenciais com informações atualizadas das obras do Município, por parte da Administração Municipal e do Tribunal de Contas, que acompanhem os contratos de obras e possibilitem a tomada de decisões estratégicas de forma tempestiva, bem como forneçam informações aos diversos órgãos de controle e partes interessadas na realização das obras, dentre elas, por exemplo, a sociedade civil e os meios de comunicação (subitem **3.4**).



- 4.3.** O modelo de contratação de várias obras num mesmo contrato dificulta a gestão, os controles sociais e dos órgãos de fiscalização e a transparência das informações, bem como possibilita a desfiguração do objeto contrato (subitem **3.5**).
- 4.4.** Mais de 80% das obras inacabadas se referem às áreas da educação, da infraestrutura urbana-urbanização e da rede de drenagem de águas pluviais. Destaca-se a área da educação, com um total de 123 obras inacabadas, ou seja, um percentual de 43% do total de 289 obras inacabadas no município (subitem **3.6**).
- 4.5.** As 98 obras não iniciadas estão concentradas em duas Secretarias, sendo 85 na SIURB e 13 na SEHAB. Nesses órgãos também estão concentradas as maiores quantidades de obras paralisadas com 46 cada (subitem **3.7**).
- 4.6.** Há atrasos nas execuções de 272 (94%) das 289 obras, sendo que 173 obras (60%) apresentam atrasos superiores a 3 anos, 58 delas com atrasos superiores a 5 anos, chegando, em alguns casos, a mais de 10 anos de atraso. Constata-se que as obras com atrasos superiores a 3 anos estão concentradas na SIURB e na SEHAB, sendo 83 e 77, respectivamente (subitem **3.8**).
- 4.7.** Dentre as obras com conclusões atrasadas, destacam-se: Boulevard JK / Túnel Lineu de Paula Machado. As obras foram iniciadas em 1987 e encontram-se suspensas aguardando definições da Administração; das 40 obras da área de educação, com contratos assinados em 2011, 3 estão em andamento, 21 não foram iniciadas e 16 encontram-se paralisadas; obras dos programas Mananciais e de Urbanização de favelas, com contratos assinados em 2012, com 3 anos e 5 meses de atraso; obras do prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho, englobando 4 contratos, assinados em 2011, no valor total de R\$ 2 bilhões (subitem **3.9**).
- 4.8.** O valor para retomada e conclusão das 106 obras paralisadas foi estimado em R\$ 5,86 bilhões (valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018), valor superior à execução orçamentária de 2018 da SIURB, da SEHAB, da SPTRANS, do FUNDURB e do FMSAI (subitem **3.10**).
- 4.9.** Em apenas 5% das obras paralisadas, os jurisdicionados responderam que a retomada/conclusão já está prevista pelo jurisdicionado, denotando as ausências de planejamento e de gestão financeira no sentido de viabilizar as conclusões dessas 106 obras, nas quais já foram investidos R\$ 1,4 bilhão (subitem **3.10.1**).



- 4.10.** A Administração Municipal possui 98 obras contratadas que sequer foram iniciadas, sendo 77 da área de educação. Os contratos foram assinados entre os anos de 2011 e 2016. O valor para o início e conclusão dessas obras foi estimado em R\$ 1,01 bilhão, valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018 (subitem **3.11**).
- 4.11.** Constata-se que a Administração Municipal possui 85 obras em andamento com valor contratual superior a R\$ 1,5 milhão. O valor para conclusão dessas está estimado em R\$ 4,8 bilhões (valor atualizado pelo IPC-FIPE até dez/2018). Dessas 85 obras, poucas estão sendo executadas em conformidade com o prazo inicialmente pactuado (subitem **3.12**).
- 4.12.** O saldo remanescente para a conclusão das obras inacabadas (paralisadas, não iniciadas e em andamento) foi estimado em R\$ 12,2 bilhões (valores atualizados pelo IPC-FIPE até dez/2018), valor 10 vezes superior às despesas de 2018 com o FMSAI, o FUNDURB, a SEHAB e a SIURB. Resta caracterizada a dificuldade da PMSP em concluir essas obras num prazo razoável (subitem **3.13**).
- 4.13.** Contata-se, no período analisado, o início de novas obras sem a conclusão das existentes, em infringência ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000) (subitem **3.13**).
- 4.14.** Faz-se necessário a Administração buscar soluções e adotar medidas visando uma gestão responsável do gasto público, motivando adequadamente novas contratações de obras, em face do montante de R\$ 12,2 bilhões necessários para as conclusões das 289 obras inacabadas (subitem **3.13**).
- 4.15.** A quantidade de obras em atraso revela a necessidade de verificação das atuais condições contratuais, como, por exemplo, a comparação dos preços contratuais reajustados com os atuais preços de mercado, bem como a consecutiva avaliação da continuidade da execução do contrato ou a realização de uma nova licitação, em decorrência da perda da vantajosidade contratual (subitem **3.14**).
- 4.16.** O potencial prejuízo financeiro decorrente da perda do valor já pago das 78 obras de edificações paralisadas listadas no **Anexo 02** (Peça **8**) foi estimado, conservadoramente, em R\$ 229 milhões. Nesse montante não estão inclusos os custos com desapropriação, reintegração de posse e gerenciamento de obras (subitem **3.15**).



- 4.17.** A paralisação, o não início e os atrasos das obras acarretam outros prejuízos de difícil mensuração, quais sejam: os custos de oportunidade, da preservação e da indisponibilidade (subitem **3.15**).
- 4.18.** A paralisação e o atraso das obras acarretam prejuízos em decorrência da depreciação física. Estima-se que o prejuízo da depreciação física resultante da paralisação das 6 UPAs do Contrato nº 15/SIURB/15 é de R\$ 2,01 milhões. Cumpre destacar que nesse valor não está incluso o custo empregado em bens não reutilizáveis, como eventuais materiais inutilizados em vista da armazenagem inadequada, a exemplo de ferragens e formas (subitem **3.16**).

Em 25.04.2019

IVAN JUNCIONI DE ARAUZ
Agente de Fiscalização

RAFAEL PEÇANHA WAISSMAN
Agente de Fiscalização

TEÓFILO BERTOLINO BROTAS
Agente de Fiscalização

De acordo, em 26.04.2019.

ANTONIO DOS SANTOS SILVEIRA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 14

RP: RAB.